

“La descentralización y su vinculación con el desarrollo regional y local”

Por Geert van Vliet*, Patrick Caron*, Roberto Moyano**

*Investigadores en el CIRAD/TERA¹, Montpellier, Francia

** Investigador del Programa Mas Región, profesor en la Universidad de La Serena, consejero regional 4ª región, Chile

Ponencia elaborada en el marco del Diplomado en Desarrollo, Gobernabilidad y Territorio, con la participación de consejeros regionales, alcaldes y personal de los gobiernos municipales y regionales, organizado por la Universidad de la Serena y el Programa Mas Región (Convenio Gobierno de Chile y Union Europea), La Serena, 4ª región, Chile, Mayo 2003.

Abstracto. En esta presentación, se revisan algunos supuestos generalmente asociados al tema de la descentralización y su vinculación con el desarrollo local o regional. Mientras que los procesos de desarrollo regionales implican tres grandes grupos de actores a saber la sociedad civil, al sector privado y al sector público local, la descentralización afecta la organización interna del solo aparato de gobierno. Por otro lado, la denominación de “descentralización” recubre demasiadas situaciones dispares, lo cual obliga a estudiar más de cerca la calidad y la finalidad de los diversos procesos de descentralización. Finalmente, actores públicos y privados al nivel local pueden llevar a cabo una variedad de iniciativas publicas favorables, con o a pesar de procesos de descentralización. Se argumenta entonces que la vinculación entre la descentralización y el desarrollo regional o local es sumamente tenue. Ello no quiere decir que los gobiernos locales y regionales no puedan jugar un papel (modesto pero activo) en el desarrollo local o regional, al contrario. Tampoco quiere decir que los gobiernos locales y regionales no puedan sacar provecho de los espacios creados por la descentralización. Sin embargo, las experiencias de los últimos 15 años en estas materias apuntan hoy hacia el desplazamiento del énfasis en la temática de la descentralización por la noción de sociedad viable, lo cual implica calificar la sustancia misma de esta viabilidad (¿cuál capacidad de carga de la economía para qué tipo de intervención de Estado? ¿qué tipo de organización del Estado? ¿qué niveles de democracia, de equidad, de durabilidad?). De la misma manera los enfoques de desarrollo “regional o local” (focalizados principalmente en el ordenamiento espacial) están siendo revisitados desde los enfoques de desarrollo “territorial”. Estos abren nuevas perspectivas pero también nuevas preguntas para los que participan de manera diaria en los procesos de decisión a niveles locales o regionales.

¹ El departamento Tera (Territorios, Medio Ambiente y Actores) del Cirad (www.cirad.fr) se creó en 1998, en la prolongación de prácticas y formas de organización anteriores (sistemas de producción, sistemas agrarios, gestión de terruños y de recursos renovables, desarrollo local, etc.), apoyándose sobre el concepto de desarrollo regional. Su creación se basa en la voluntad « de integrar las exigencias del desarrollo durable, de responder a las necesidades de las colectividades territoriales en el cuadro de las políticas de descentralización ».

Introducción

Descentralización : supuestos frecuentes. Si estudiamos de cerca los discursos sobre descentralización² (incluyendo los nuestros de hace unos años), podríamos identificar una serie de supuestos que les son comunes, tales como :

1. Los gobiernos locales deben jugar un papel esencial en el desarrollo económico local.
2. Por supuesto hay un vínculo entre descentralización y desarrollo regional y local : la descentralización permite mejorar las condiciones del desarrollo económico regional o local. La descentralización contribuye a hacer más eficiente la rendición de servicios por parte del Estado y a disminuir el gasto público.
3. Al acercar las decisiones hacia los actores que mejor conocen la problemática y sufrirán los efectos de estas decisiones, la descentralización contribuye al proceso de democratización.

La revisión de las experiencias indica que estos supuestos no siempre se han visto verificados. Pareciera que se ha sobre-estimado el papel potencial del sector público local en el desarrollo local. Se han observado numerosos casos de intervenciones públicas locales costosas y sin impacto positivo en los tejidos productivos locales o regionales (aumento de la presión fiscal sobre los sectores de población más precarios, distorsiones en las cadenas de producción y comercialización -en detrimento de los MYPES-, concentración de riqueza, ordenamiento urbano o rural desordenado, impactos ambientales negativos). En muchos casos la descentralización ha reforzado la situación de los notables locales sin que se note incremento alguno en los niveles de participación de la ciudadanía (d'Aquino, 2002). Conviene entonces precisar cuando, como y bajo qué condiciones los gobiernos locales pueden contribuir de manera eficaz al desarrollo local o regional. De la misma manera conviene reflexionar sobre la relación entre descentralización y procesos de democratización.

Las reflexiones sobre descentralización pertenecen al campo de la teoría de las (macro) organizaciones. Por lo tanto les invitamos a compartir algunos conceptos básicos : en primer lugar introduciremos la diferencia entre instituciones y organizaciones para luego introducir el tema de la gobernabilidad y de la viabilidad (van Vliet, 1997). En segundo lugar precisaremos el término mismo de descentralización y sus diferencias con otros conceptos de organización. Finalmente argumentaremos porqué los supuestos deben ser revisados y abordaremos algunas nuevas pistas de reflexión sobre descentralización.

II. Algunos conceptos básicos

Instituciones. La diferencia entre instituciones y organizaciones fue sugerida en los trabajos de Arrow (1976), los cuales dieron lugar a la llamada economía de las organizaciones. Dentro de esta perspectiva, según lo reformula Claude Ménard (1990), **las instituciones** son las reglas de juego, que definen los espacios autorizados o deseados dentro de los cuales se producen las interacciones entre actores. Estas reglas pueden ser inter-organizacionales, o intra-organizacionales. Así las leyes son instituciones : en particular, en los "Estados de derecho", la constitución política constituye la regla de juego básica, ya que define la organización del Estado, los campos de regulación posible para todas las otras leyes emitidos por el Estado, establece el mercado, y define los deberes y derechos de los ciudadanos. Los valores (la confianza –véase los trabajos de Arrow (1996)-, la solidaridad, la

² Los autores agradecen a Patrick d'Aquino, Géraud Magrin, André Teyssier (CIRAD/TERA) y a Roberto Camargo y Thierry Givois (Programa Mas Región, Chile) por las discusiones que han permitido enriquecer el contenido de esta contribución.

equidad, la libertad, el respecto del medio ambiente, etc.) constituyen otro ejemplo de reglas de juego efectivas aunque no escritas. El mercado constituye otra institución con sus reglas escritas y tácitas. Las políticas públicas y los conjuntos de instrumentos son también reglas de juego. Sin embargo, las agencias gubernamentales que ponen en práctica estas reglas son organizaciones.

Organizaciones. Una organización es un conjunto de por lo menos dos actores. Estos actores pueden provenir del sector público, del sector privado o de la sociedad civil (organizaciones religiosas, cívicas organizaciones barriales, organizaciones culturales y deportivas). Si una organización social esta compuesta de por lo menos dos actores, cuenta por lo menos con dos centros de decisión.

Se abre entonces la problemática de la gobernabilidad : ¿qué relaciones se establecen entre estos centros de decisión al interior de una organización? y entre organizaciones (van Vliet, 1997)?

Gobernabilidad. Entendemos por gobernabilidad el conjunto de los sistemas de regulación intencionales generadas por una organización social dada (pública, privada o de la sociedad civil), sistemas de regulación intencionales quienes mantienen la viabilidad (es decir la sobrevivencia) de la organización, mientras que interactua con : a) numerosas otras organizaciones sociales ; b) las instituciones creadas conjuntamente (tales como los mercados, los Estados, las reglas y los valores) ; asi como con c) las organizaciones naturales observables en la biosfera (van Vliet, 1997).

No hay problemática de gobernabilidad sin acción (Matus, 1980, 1985,1987). Una acción es una actividad intencional (Sartre 1945), por ende, la problemática de gobernabilidad requiere introducir las nociones de regulación y de pilotaje (van Vliet, 1997). La problemática de gobernabilidad concierne entonces :

- ❖ Las estrategias de interacción de los diferentes actores
- ❖ Las estructuras de las organizaciones
- ❖ Las formas predominantes de regulación al interior de estas organizaciones
- ❖ Las formas predominantes de regulación entre las organizaciones
- ❖ La capacidad que tienen las organizaciones para identificar recursos escasos, y la manera en la cual hacen uso de ellos
- ❖ La capacidad que tienen las organizaciones para interactuar con otras organizaciones (por intermedio de las instituciones políticas, económicas y el mercado) con miras a lograr sus objetivos
- ❖ La capacidad que tienen las organizaciones para interactuar con la biosfera (van Vliet, 1997)

Tres modos fundamentales de regulación : mando , autonomía, autopiesis. Los trabajos de Maturana y Varela (1981, 1983, 1984, 1989, 1992), dedicados al estudio de organizaciones vivas naturales en el campo de la biología teórica, trasgresaron este campo y produjeron nuevos puntos de vista para el estudio de organizaciones sociales (para una discusión de las aplicaciones de este enfoque ver van Vliet, 1997). Maturana y Varela identificaron tres modos fundamentales de regulación. En toda organización social podemos encontrar evidencia de la presencia de alguna de estos tres formas de regulación. Una organización social viable tiene la capacidad autonoma de modificar intencionalmente este equilibrio (inestable) entre estas tres formas de regulación organizacional (van Vliet 1997). Por lo general, alguna de estas formas de regulación tiende a prevalecer sobre las demás. Sobre esta base distinguimos los siguientes tipos de organizaciones sociales.

En primer lugar podemos identificar organizaciones con tendencia marcada a la regulación por el mando. El mando es un concepto estándar que se refiere a la relación probada entre

un stimulus (una orden dada) y una reacción (puesta en ejecución). La noción de mando lleva implícita una relación de jerarquía (por ejemplo entre un centro y su periferia).

En segundo lugar distinguimos organizaciones sociales con tendencia marcada a la regulación por la autonomía. Autonomía significa ley propia, generación propia de identidad. Sin embargo, autonomía no significa cierre hacia el exterior : la autonomía caracteriza aquellas organizaciones que siguen sus propias leyes sin cortarse de su medio. De hecho, la noción de autonomía implica tres elementos : un sistema, distinguible de su medio, y un observador capaz de identificar el proceso de autoproducción de leyes. La idea de autonomía va asociada a la autogestión, la ausencia de jerarquía.

En tercer lugar distinguimos organizaciones con tendencia marcada hacia la regulación por la “autopoiesis”. Con este término Maturana y Varela se refieren a una forma particular (extrema) de autonomía, caso en el cual el sistema sigue no solamente sus propias reglas sino que tiene tendencia a abstraerse de su medio (“fenómeno de cierre operacional”, o en el caso de organizaciones sociales, “de cieguera organizacional”).

Estos conceptos nos permitirán cernir el campo de aplicación de la noción de descentralización.

Tercierización, privatización, nacionalización, desconcentración, descentralización, subsidiaridad

Hablamos de **tercierización** cuando una actividad sigue siendo considerada como perteneciendo al mandato y los fines de la organización (quién sigue definiendo las reglas de juego y los criterios de calidad para esta actividad), pero es confiada en cuanto a sus aspectos operacionales a una tercera organización (Salamon, 1989).

Nos referimos a **privatización** (por oposición a “nacionalización”) cuando se transfiere el conjunto de decisiones asociadas a una actividad previamente en manos del Estado hacia organizaciones del sector privado.

Nos referimos a **desconcentración** cuando, dentro de una organización con varios niveles jerárquicos, se **delega** una parte de las decisiones asociadas a una actividad de un nivel jerárquico superior hacia niveles jerárquicos inferiores de la organización.

Hablamos de **descentralización** cuando, dentro de una organización con varios niveles jerárquicos, se **transfiere** un conjunto de las decisiones asociadas a una actividad, del centro de la organización hacia los niveles de decisión periféricos, **creandose un espacio de decisión autónoma** en relación con esta actividad.

El **principio de subsidiaridad** permite orientar los procesos de privatización y de descentralización. Se define como sigue : dentro de una organización, la decisión debe ser tomada por el centro de decisión en el que 1) se conoce mejor la problemática y la manera de solucionarla; y 2) en el que la decisión, una vez tomada, tenga su mayor impacto. Al nivel de la sociedad en su conjunto, una primera aplicación del principio de subsidiaridad permite (re)distribuir las esferas de decisión (los mandatos) entre Estado, sector privado y sociedad civil. Dentro del Estado y del sector público, una segunda aplicación del principio de subsidiaridad permite (re)distribuir las esferas de decisión entre centros de decisión situados a diferentes niveles de la organización (centro versus periferia)³.

³ Gabriel Aghon (ILPES) había formulado la siguiente pregunta : el principio de subsidiaridad implica la idea de filtros sucesivos : pero en qué sentido aplicamos el filtro?

III. De la noción de descentralización hacia la noción de viabilidad

Algunas verdades olvidadas...

Tiene sentido hablar de descentralización si y solamente si nos situamos en un contexto organizacional donde prevalece la regulación por el mando. No tiene sentido hablar de descentralización en un contexto organizacional donde prevalece la regulación autónoma, ya que por definición, cuando hay regulación por la autonomía, no hay centro, ni periferia, ni relaciones jerárquicas : hay policentricidad, es decir libre juego entre múltiples centros de decisión (van Vliet, 1997).

No se puede descentralizar poder de decisión que hemos ya cedido hacia niveles de decisión supra-nacionales. Desde los centros nacionales o regionales, estamos a menudo pretender descentralizar decisiones que ya no podemos tomar, porque el mandato para tomarlas ha sido transferido a niveles superiores de decisión (OMC, instancias de decisión del Mercosur, UE, FMI). Esto quiere decir que conviene poner al día el conjunto de las decisiones públicas realmente “decentralizables”

Dwight (1971) citando a Paul Appleby indicaba que no se puede descentralizar lo que no ha sido alguna vez centralizado : una “buena” descentralización política administrativa requiere a la vez un “buen” centro y una “buena” periferia⁴.

La noción de viabilidad

La noción de viabilidad nos invita ampliar el escenario de analysis. No se trata de elegir entre centralización o descentralización (Waldo, 1971; Beer, 1975), o entre regulación por el mando, la autonomía o la autopoiesis, o entre privatización o nacionalización. Es posible que una organización viable requiere más de todos estos elementos... La noción de viabilidad nos invita mirar si la combinación particular de estos principios organizacionales en un momento dado, para una organización dada, son compatibles con la sobrevivencia de esta organización, tomando en cuenta la historia y el medio en el que esta organización se desenvuelve.

Sin embargo, si estudiamos más de cerca la cuestión de la viabilidad, es decir la sobrevivencia, es frecuente observar que los procesos de descentralización ponen al desnudo algunas fallas más esenciales en la operación global del Estado y en su relación con la sociedad y la economía. Estas reflexiones invitan a pasar de una focalización exclusiva sobre la descentralización hacia la reflexión sobre las relaciones entre Estado, sociedad civil y sector privado dentro del marco de una sociedad (regional o local) viable.

Viabilidad política y económica/financiera. Las dimensión política y la dimensión económica son estrechamente ligadas: en los Estados de derecho, la Constitución y los marcos jurídicos que resulten reflejan el proyecto político a la base de la organización del Estado y de sus relaciones con la sociedad (véase también Theret, 1995). El análisis de la “capacidad de carga de la economía” y la respuesta a preguntas como : ¿qué sociedad queremos? ¿para qué proyecto político? ¿Cuántos impuestos estamos dispuestos a pagar para qué Estado? Para hacer qué? definen el tamaño de la cuenca fiscal y por tanto el rango de opciones para un estado viable desde el punto de vista económico y financiero⁵.

⁴ “Paul Appleby once said : that which is to be decentralized must first be centralized. (...) I take this to mean that until a condition of order and control exist, one cannot meaningfully speak of decentralization -chaos cannot be decentralized.”. (Dwight Waldo, 1971, p. 258).

⁵ Conviene recordar que el Estado no cuesta solamente lo que cuesta mantener el conjunto del aparato estatal (costos de operación de la “burocracia”), sino también los costos inducidos en el sector privado y en la sociedad civil por su modo de regulación (regulación pública en lo político, lo social, lo económico). De la misma manera, los beneficios económicos generados por la operación

Re - pensar la organización territorial del estado y los modelos de finanzas públicas.

En algunos países, existen hasta 7 niveles de decisión pública (con sus autoridades electas, sus consejos, sus procesos electorales etc.). La cuestión de la viabilidad (económica, financiera, política, administrativa) invita a una reflexión sobre los niveles de regulación pública que sean realmente esenciales y pertinentes para que el Estado pueda jugar el role deseado, dentro de un marco político que respete los espacios de democracia representativa y directa.

Como financiar las políticas públicas? Con cuales instrumentos financieros? Dentro de los procesos descentralizadores y la tentación de multiplicar los interfaces financieros entre niveles decisorios ¿como evitar que el Estado se asemeje al pescador que se enreda en sus propias redes (van Vliet, 1992)? Como re-pensar la organización de las transferencias de la nación, los sistemas de co-financiamiento, la descentralización fiscal, la recuperación de costos?

IV. De la noción de desarrollo regional o local hacia la noción de desarrollo territorial

La noción de desarrollo local se forjó una práctica en los años 1970 y 1980, adosada a dos inflexiones mayores : paliativo de una parte a los límites de procesos voluntarios de apoyo a filiales de producción (desarrollo sectorial) reconociendo la multi-actividad en unidades domésticas y en el seno de las regiones; de otra parte el reconocimiento de la consolidación de procesos de abajo hacia arriba, de tipo autonomo, poniendo de relieve la participación y la contribución activa de los actores locales y la importancia de las organizaciones de la sociedad civil. En los países des Sur, se trataba igualmente de construir alternativas a las prácticas promovidas por los Estados fuertes y omnipotentes.

Lo local es, como lo señala Wampfler (1995), un concepto a geometría variable. Según Bodiguel (1986, cité par Wampfler), “el objeto local es a definir cada vez en función de las intenciones que se proyecten, ya que lo importante es la intención, el proyecto que sostiene , que crea y que confina a veces a la magia, por lo tan cargado de símbolos que está.

Muchos conceptos definidos en disciplinas diferentes, permiten precisar el interés llevado a escala local. El del sistema agrario, definido inicialmente por agrónomos y geógrafos, puede ser utilizado para el estudio de procesos productivos en el medio rural, aún si el concepto puede aplicarse indiferentemente a escalas que van de la pequeña región a la gran zona agro-ecológica (Jouve et Clouet, 1984).

Las corrientes de la economía espacial y de la economía industrial ofrecen aportes interesantes. Camagni (1991, en Rallet et Torre, 1995) define el “medio” como un conjunto de interdependencias funcionales entre actores fundado sobre su pertenencia a una misma entidad territorial y que ofrece un cuadro organizado a las relaciones entre actores permitiéndoles reducir la incertidumbre y desarrollar procesos colectivos de aprendizaje.

De Bandt (1988), citado por Valceschini (1991), afirma : “ la noción de meso-sistema pone el acento de una parte sobre las modalidades de organización del conjunto de las relaciones – comerciales y no comerciales- entre los agentes y sobre el hecho que el meso-sistema es el espacio estratégico en el cual se afirman y se confrontan las estrategias de los actores”.

del Estado no son solamente los que resultan de eventuales aumentos en la eficiencia de los actos de gobierno, sino también los beneficios inducidos por la regulación Estatal.

En los años 30 los urbanistas desarrollan y aplican la noción de ordenamiento del espacio (land use planning). En los años 1950 se consolidan las reflexiones sobre la economía y el desarrollo regional (François Perroux desarrolla la idea de polos regionales de desarrollo - 1954). En los setenta y ochenta la temática del desarrollo regional vuelve a tomar un fuerte empuje (cf los trabajos de Serge Boisier (1987), Dennis Rondinelli, John Friedman y M. Castell –“La cuestión urbana”).

Sin embargo, su utilización se vuelve frecuente y sale de los círculos confinados. Está ligada por una parte a la necesidad de salir de lo local, reconociendo otros niveles a tener en cuenta, para actuar mejor en el nivel local (Caron et al., 1996 ; Caron, 1998), y por otra parte a la voluntad de las instituciones de desarrollo y de investigación, de obtener resultados e impactos más significativos.

La referencia al desarrollo regional marca su sello en las instituciones de investigación. El Grupo Consultor por la Investigación Agrícola Internacional propone el concepto de eco-regionalidad. Elle permitió programar mejor las actividades y poner en marcha dispositivos de investigación en los niveles regionales globales teniendo en cuenta la diversidad de situaciones agro-ecológicas.

Más recientemente, en el curso de los últimos años, pero siempre en el hilo conductor de las evoluciones mencionadas anteriormente, el uso de la noción de “territorio” permitió explorar y dar sentido a las complejas relaciones que se tejen entre actores, sus organizaciones y su medio ambiente. Lleva además, como lo veremos, a reconocer y tomar en cuenta nuevos niveles de organización, categorías de análisis, cuestiones y maneras de analizar y de actuar.

El concepto de territorio goza hoy en día de un verdadero prestigio. Está, podemos decir, a la moda, tanto que hace irrupción en los textos de política agrícola, como la Ley francesa de Orientación Agrícola de 1999 o en las políticas de los organismos multilaterales y bilaterales.

Este prestigio esconde sin embargo una diversidad de acepciones y de dificultades en la comunicación. El término es por ejemplo, difícilmente traducible en inglés (véase sin embargo el trabajo de Friedman y Weaver, 1979), lo que lleva a problemas de comprensión. Retendremos aquí una definición apoyándose sobre los siguientes elementos principales : (i) un espacio limitado, con límites más o menos precisos y apropiado por un grupo social ; (ii) un sentimiento o una conciencia de pertenencia de la parte de sus habitantes ; (iii) la existencia de formas de autoridad social, política o administrativa y de reglas de organización y de funcionamiento. El territorio aparece entonces como un producto social, una construcción histórica y en evolución permanente.

Caracterizado generalmente como una unidad espacial, no deja de tener una base de redes. Reposa entre otros, sobre la existencia de actores y de redes sociales que aseguran la construcción, la defensa, la promoción, la evolución, la reproducción, la gestión, el uso y la distribución de sus recursos y riquezas.

No es únicamente un espacio. Supone la existencia de proximidades sociales, espaciales e institucionales y de modos particulares de coordinación entre actores e organizaciones (si l'on veut être cohérent avec les définitions ci-dessus) que tienen componentes interdependientes, sinérgicos y concurrenciales y dirigiendo flujos materiales e inmateriales (productos, riquezas, conocimiento, informaciones, etc.)

De estas proximidades y coordinaciones emerge la formulación de reglas, consensuales o no, explícitas o no. Los mecanismos que permiten velar por su aplicación, constituyen los modos de regulación, confiriendo así a los actores una capacidad de definir y de reconocer

reglas en la perspectiva de un control colectivo de las dinámicas en curso y de situaciones a venir. Es la acción colectiva en sus diferentes formas y articulaciones que es fuente de atención y que hace del territorio, espacio institucional de debate y de regulación que permite la confrontación entre sociedad civil e instituciones públicas, un lugar de acción privilegiado.

Esta capacidad de organización y de regulación puede traducirse por la constitución de un medio, de un sistema productivo localizado, de una cultura técnica específica en el sentido definido por Maillat (1994), a saber : « la elaboración, la transmisión y la acumulación de prácticas, saber y saber hacer, normas y valores ligados a una actividad económica ».

Podemos así movilizar para describirlo, la noción de capital social entendido como el conjunto de las interacciones voluntarias entre actores (redes de solidaridad y ayuda mutua); valores a la base de las relaciones económicas y sociales; capacidad de tejer lazos voluntarios; impactos de estos intercambios no monetarios en la vida económica y social. Si el capital social es sensible y requiere reconstrucción permanente, es también un recurso transmissible.

Estas características pueden igualmente transformar el territorio en recurso movilizable en los procesos productivos y culturales, por los actores que lo heredan o lo remodelan.

« Para aprehender las relaciones entre dinámica económica y territorio », Courlet y Pecqueur (1996) proponen el concepto de sistema productivo localizado, basado sobre la afirmación que el « territorio... incluye todos (los) factores - históricos, culturales, sociales – que están en la base de modelos específicos de organización de la producción... y de la continua interacción entre la esfera económica y la esfera social ».

Para los autores, el sistema productivo localizado « estructura las estrategias de los actores delimitando sus comportamientos, asegura su propia reproducción con la ayuda de formas institucionales específicas, sufre la influencia de restricciones globales, pero en el mismo movimiento, contribuye a la elaboración de éstas últimas ». Sin embargo, el territorio no se entiende exclusivamente al nivel local, aún si es común ver ciertos autores y prácticos hablar y actuar como si lo fuera y si la ideología del desarrollo local toma la delantera... A apropiación, sentimiento de pertenencia, proximidad, tejido social pasan y se organizan del nivel de la explotación agrícola o de la familia al nivel del país, o más allá. Por supuesto, la escala local queda como la escala de la puesta en marcha y de la calificación de los actos de producción, de transformación, de puesta en mercado y de consumo, y de su organización (cooperación, reparto, cambio, redistribución).

Se trata de un lugar privilegiado de diálogo, de identificación de una demanda social, de concepción y de experimentación de la innovación, de aprendizaje, donde se pueden anudar nuevas solidaridades y organizarse mediaciones entre políticas generales y dinámicas colectivas. Pero numerosas acciones que condicionan el comportamiento de los actores son puestas en obra en otros niveles de organización o en otros lugares : legislación y reglamentación (de la tierra, calificación de productos, etc), políticas agrícolas, ordenamiento del territorio, etc... tantos otros niveles que reposan sobre formas territoriales específicas.

Los procesos de cambio resultan en efecto de interacciones entre niveles funcionales interdependientes (y no interrelacionados), territoriales, sectoriales o ecológicos (territorios políticos o administrativos, nacionales o locales, territorios de acción colectiva contruidos por grupos sociales, filiales de producción, cuenca, etc.). La toma en cuenta, en el análisis y por la acción, de una multiplicidad de territorios de contornos, formas o principios diferentes, tiene un interés particular a causa del cambio de paradigma que marca el compromiso de científicos y técnicos del desarrollo en la transformación de las realidades rurales.

En efecto, investigadores y prácticos han identificado ya los límites de aquellas intervenciones en apoyo a un solo actor que toma las decisiones y gestiona, sea cual fuera su campo de acción. Ello invita a intervenir en apoyo a procesos complejos de transformación social, es decir en el cuadro de dispositivos de coordinación, de aprendizaje y de regulación elaborados por diferentes categorías de actores, individuales, colectivos y públicos, a menudo en situación de asimetría de información y de poder.

Estas evoluciones están reforzadas por las preguntas, dudas y encuestas ligadas al surgimiento de nuevas categorías de actores (colectividades locales, organizaciones campesinas y rurales, etc.) y al movimiento general de descentralización que le está asociado. El proceso de mundialización y las desregularizaciones ligadas a la crisis de ciertos estados o a intervenciones externas (proveedor de fondos, organizaciones internacionales) contribuyen igualmente a este movimiento. El territorio, o más bien los territorios y sus articulaciones, se vuelven lugares de acción y de categorías de análisis que, a su vez, les aseguran un éxito estimable.

En síntesis, el territorio, construido social donde los atributos resultan de trayectorias históricas específicas, se presenta entonces como un cuadro de acción individual, colectiva y pública, y de adaptación de los actores a las evoluciones de su medio ambiente. Pero recurso movilizable, él es a su vez precursor de cambio.

Así definido, el territorio permite imaginar la concepción de nuevas acciones, con miras a aumentar el dominio de los actores de los procesos de cambio, de anticipación y de respuestas a lo aleatorio, de minimización de riesgos y de incertidumbres por una mejor capacidad de aprendizaje. Es bien esto que lo hace un concepto operatorio, mismo si él pone numerosas y nuevas cuestiones ligadas tanto a la estimulación de iniciativas y de innovaciones, a la evolución de prácticas de apoyo al desarrollo, que a las formas de intervención públicas.

V. Pistas para la reflexión y la acción

El desarrollo local o regional no se limite al desarrollo del sector público, fuere local. El desarrollo local o regional es la suma del desarrollo del sector público local, del desarrollo del sector privado, y del desarrollo de la sociedad civil. La descentralización es un proceso que se juega dentro de la sola esfera pública, y al nivel local, afecta en primer lugar la organización del gobierno local. En consecuencia, la temática de la descentralización modifica solamente parcialmente una variable de esta ecuación : el desempeño del sector público local. No afecta fundamentalmente las dos otras variables (ni el desarrollo del sector privado, ni desarrollo de la sociedad civil), ambas caracterizados por la predominancia de la regulación por la autonomía (no se habla de descentralización para caracterizar las relaciones **entre** dos empresas o **entre** dos clubes deportivos —aunque se pueden identificar procesos de descentralización o de desconcentración **al interior** de estas organizaciones-).

Por lo tanto la descentralización tiene un efecto solo tenue en lo que puede acontecer en materia de desarrollo local y regional. La descentralización puede facilitar o no el desempeño del sector público al nivel local así como su capacidad de definir políticas públicas locales o regionales.

Ello no quiere decir que los gobiernos locales o regional no puedan o deban jugar un rol en relación con las economías locales y regionales. Con o sin contexto de descentralización, los gobiernos regionales/locales pueden jugar un papel modesto pero activo en el desarrollo regional/local : depende de sus alianzas, de sus estrategias y tácticas, y sobre todo de sus políticas y proyectos con relación a su entorno. Depende de como se insertan en el tejido

social local y regional. Depende de si logran, con los otros actores que intervienen en la región, el transformar un espacio en territorio.

Depende también de la naturaleza de su proyecto político y social (excluyente o incluyente, democrático u autoritario). El proceso de descentralización puede sin duda facilitar el papel que pueden jugar los gobiernos regionales/locales, pero también puede entorpecerlo : conviene entonces entrar en el tema de la calidad del contexto político (práctica de la democracia -representativa o directa-, relaciones entre gobierno y oposición, trato de los puntos de vista minoritarios, tolerancia). Son estos elementos que en definitiva van a definir el impacto político del proceso de descentralización. ¿Como podemos ensanchar la participación de los actores implicados en los ciclos de la políticas públicas? ¿Como evitar en particular la burocratización de los procesos “participativos”? Que procedimientos y enfoques debemos desarrollar para evitar tal burocratización (d'Aquino, 2002)?

Para la dirigencia local y regional, la idea de desarrollo territorial representa un dilema : el alcalde se preguntará : ¿que debo hacer para transformar mi **espacio** comunal en **territorio**? ¿como hago para fortalecer ese llamado capital social? Este dilema no es fácil responder. De hecho, lo mejor que puede hacer un alcalde es de no tratar de “construir capital social” : el clientelismo político ya ha mostrado sus efectos devastadores en los procesos de descentralización. La construcción del capital social pertenece al mundo de la autonomía, según sus propias leyes. Un alcalde puede sin embargo favorecer la emergencia y la consolidación del capital social creando y respetando los espacios de participación y concertación; respetando las formas de auto-organización que se producen en los barrios y en las veredas. El respeto a estos espacios de auto-organización representaría ya un gran avance en las políticas públicas locales en pro del desarrollo territorial.

El desarrollo territorial implica el desarrollo del sector público local así como el desarrollo del sector privado y de la sociedad civil. Como lo discutimos arriba, la sociedad civil se desarrolla por su cuenta, si se crean las condiciones favorables. Por otro lado, en los últimos veinte años se ha trabajado en la modernización del sector público local. Quedó el sector privado. El reto hoy parece ser el de su modernización. Constatamos que en la mayoría de los países de la región los micro y pymes se encuentran escasamente integrados en las cadenas productivas mayores. Se caracterizan por ser sub-organizados entre si (sector difuso), y no participan de las organizaciones de los medianos y grandes empresarios (camaras de comercio, gremios, etc.). En muchos países, son clasificados dentro del ámbito de las “problemáticas sociales” y no parte plena y entera del “sector privado”. Esto invita a pasar de un énfasis en los esfuerzos de “modernización” del Estado, hacia un esfuerzo de “modernización” del sector privado.

En esta perspectiva, el esfuerzo de modernización, no portaría únicamente sobre la esfera política pública, sino también en la esfera productiva. Se requiere un desarrollo fuerte del sector privado (en particular la vinculación en términos de respeto mutuo de los microempresas y pymes al conjunto de redes y un acceso abierto a las organizaciones del sector privado (cámaras de comercio y gremios).

Referencias bibliográficas

ARROW (Kenneth).-

Les limites de l'organisation; [titre original : The Limits of Organisation, 1974] traduit de l'anglais par Tradecom.- Paris : Presses Universitaires de France, 1976.-

AULIN (Arvid).-

"Notes on the concept of self-steering", p. 100-118 in : Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems, sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

Autopoiesis : A Theory of Living Organization / sous la direction de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

BEER (Stafford).-

A Platform for Change.-Chichester, New York : John Wiley & Sons, 1975.-

BODIGUEL M.Y. -

Le rural en question.- L'Harmattan, Paris, 1986.-

BOISIER, Serge.-

Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional.- Santiago : CEPAL/ILPES; 1987.-

CAMAGNI, R.-

"Local "milieu", uncertainty and innovation networks : towards a new dynamic theory of economic space. In : Innovation networks : Spatial perspectives, Camagni R. (Ed), Belhaven Press, London, 1991.-

CARON Patrick.-

Espace, élevage et dynamique du changement. Analyse, niveaux d'organisation et action. Le cas du Nordeste semi-aride du Brésil. Thèse de Doctorat en Géographie, Université Paris X – Nanterre, France. 396 p., 1998.-

CARON P., TONNEAU J.P., SABOURIN E., 1996. - Planification locale et régionale: enjeux et limites. Le cas du Brésil Nordeste. In: "Globalisation, Competitiveness and Human Security: Challenge for Development Policy and Institutional Change". VIII th Conférence of European Association of Development, Research and Training Institutes, EADI, Vienne, Autriche, 11-14 sept. 1996.

CASTELLS, Manuel.-

La cuestión urbana.- México : Siglo XXI.-1977.-

COURLET C., PECQUEUR B.,

« Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement », p. 91-102 in : Les nouvelles logiques du développement, Abdelmalki et Courlet, L'Harmattan, Paris, 1996.-

D'AQUINO, Patrick.-

«Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », p. 3-22
in : L'Espace géographique, tome 31, No 1, 2002.-

D'AQUINO, Patrick.-

« Le pouvoir plutôt que la participation : les principes d'une nouvelle approche de la
planification territoriale décentralisée », p. 57-68, in : Géographie, Economie, Société, No 4-
2002.-

DE BANDT, J.-

« La filière comme méso-système ». In : Traité d'Economie Industrielle, Arena R. et al.,
Economica, Paris, 1988.-

FRIEDMAN, John y WEAVER, Clyde.-

Territory and function : the evolution of regional planning.- London : Ernold Ehold.-1979.-

GILLY (Jean-Pierre), PECQUEUR (Bernard).-

«La dimension locale de la régulation», p. 304-312 in : Théorie de la régulation : l'état des
savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.-
Collection "Recherches".-

JOUBE Philippe,CLOUET Yves.-

La fonction diagnostic appliquée à l'étude des systèmes agraires. Cahiers de la Recherche-
Développement, (3-4) : 5-9, 1984.-

MAILLAT, Denis.-

« Comportements spatiaux et milieux innovateurs ». In : Encyclopédie d'économie spatiale,
concepts, comportements, organisations. Auray, Bailly, Derycke et Huriot (Coord),
Economica, p. 255-262. -1994.-

MATURANA (Humberto R.).-

«Autopoiesis», p. 21-33 in : Autopoiesis : A Theory of Living Organization / sous la direction
de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

MATURANA (Humberto), VARELA (Francisco).-

The Tree of Knowledge : The Biological roots of Human Understanding (revised edition);
traduit de l'espagnol (1987) par Robert Paolucci.- Boston, Londres : Shambhala, 1992.-

MATUS (Carlos).-

Estrategia y plan.- México : Siglo XXI, 1972.-

MATUS (Carlos).-

Planificación de situaciones.- México : Fondo de Cultura Económica, 1980.-

MATUS (Carlos).-

Planeación normativa y planeación situacional.-El Trimestre Económico, 1983?,
p.1729-1981.-

MATUS (Carlos).-

Elementos de planificación estratégica. Material para el curso de CORDIPLAN, multigr. Caracas, 1982.-

MATUS (Carlos).-

Planificación, libertad y conflicto.- Caracas : IVEPLAN, 1985.-

MATUS (Carlos).-

Adios Señor Presidente : planificación, anti-planificación y gobierno.- Caracas : Pomaire, 1987a.-

MATUS (Carlos).-

Planificación en sistemas de baja gobernabilidad, p. 243-266 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987b.-

MATUS (Carlos).-

Política, planificación y gobierno.- Caracas : Fundación ALTADIR, 1990.-

MATUS (Carlos).-

“El lider sin Estado Mayor”, in : Revista de Planificación Situacional, Fundación ALTADIR, Caracas, 1992.-

MEADE (Marvin).-

“Participative” administration- emerging reality or wishful thinking?”, p. 169-187 in : Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.-

MÉNARD (Claude).-

L'économie des organisations.-Paris : La Découverte, 1990.- Collection Repères.-

MÉNY (Yves).-

“Les collectivités locales et l'Europe”, p. 118-138, in : Où va l'Etat : La Souveraineté économique et politique en question / sous la direction de René Lenoir et Jacques Lesourne.- Paris : Le Monde Editions, 1992.-

NAIM (Moises).-

“Institutions : the missing link in Latin America's economic reforms”, presentation at the Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, 27-28 Juin 1994, Bogotá, Colombia.-

PASSET, (René).-

L'économie et le vivant.- Paris : Payot, 1979.- Collection Traces.-

PERROUX (François).-

L'Europe sans rivages.- Paris : Presses Universitaires de France, 1954.-

PERROUX (François).-

Pouvoir et économie.- Paris : Bordas, 1973.-

RALLET A., TORRE A., 1995.

Economie industrielle et économie spatiale : un état des lieux. In : Economie industrielle et économie spatiale, Rallet et Torre (Coord.), Economica, Paris, p. 3-37.

SALAMON (Lester M.).-

“The Changing Tools of Government Action, p. 3-22 in : Beyond Privatization : The Tools of Government Action / sous la direction de Lester M. Salamon.- Washington D.C. : The Urban Institute Press, 1989.-265 p.-

SARTRE (Jean-Paul).-

L’être et le néant : essai d’ontologie phénoménologique.-
Paris : Gallimard, 1943.-

THÉRET (Bruno).-

“État, finances publiques et régulation”, p. 189-197 in : Théorie de la régulation : l’état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.-
Collection “Recherches”.-

TOMASSINI (Luciano).-

Estado, Gobernabilidad y Desarrollo.-Washington D.C : Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.-Serie de monografías del BID.-

VALCESCHINI E., 1991.

Exploitation, filière et méso-système. In : Modélisation systémique et système agraire, Actes du séminaire de St Maximin, mars 1989, INRA-SAD, p. 269-282.

VAN VLIET (K. Geert).-

“Algunos problemas teóricos y metodológicos en el estudio de la relación Estado-Economía, en el caso de un país dependiente : Argentina 1945-1978”, miméogr., mémoire de maîtrise, dirigée par Dr. Oscar Braun, Institute of Social Studies, The Hague, 1980.

VAN VLIET (K. Geert).-

“Ecología, política y planificación”.- Colombia Amazónica, Vol. 2, No 1, juin 1986, p.7-14.-
Note : cet article est paru sous le même titre dans : p. 410-417 in : Ecodesarrollo II : ecología y planificación / sous la direction de Carlos F. Cardona.- Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1987.-

VAN VLIET (K. Geert).-

“Perspectivas de la economía campesina en la Amazonia Colombiana, en el contexto nacional e internacional”, p. 476-488 in : Seminario Internacional de Economia Campesina y Pobreza Rural / sous la direction de Jorge Bustamente. Bogotá : DRI, 1987.-

VAN VLIET (K. Geert).-

“Eco and ethnodevelopment, geopolitics and situational planning : perspectives for alternative discourse and praxis in the Amazon Basin”. Interciencia, Vol. 14 No.6, 1989a, p. 304-310.-

VAN VLIET (K. Geert).-

“Reflexiones sobre geopolítica en la Amazonia colombiana”, p. 63-76 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

VAN VLIET (K. Geert).-

“Limites de l'intervention de l'Etat dans un système de “basse gouvernabilité” : politiques sociales et de l'environnement dans l'Amazonie Colombienne, 1975-1990”, Mémoire pour le diplôme d'Etudes Approfondies d'Economie de l'Environnement et Analyse Spatiale, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1991.-

VAN VLIET (K. Geert).-

“Reflexiones en torno a la intervención del Estado en Colombia (Con especial referencia a la Amazonia Colombiana)”. Texto y Contexto, Numero 18, Enero-Abril 1992, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, p. 13-34.-

VAN VLIET (Geert).-

Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance : économie, écologie, politique et régulation en Amazonie Colombienne, (1975 - 1990); Thèse pour le Doctorat en Sciences Economique; Directeur de recherche : M. René PASSET; Paris I Panthéon Sorbonne, 1997.

VARELA (Francisco).-

“Describing the Logic of the Living : The adequacies and limitations of the Idea of Autopoiesis”, pp. 37-48 in : Autopoiesis : A Theory of Living Organization / sous la direction de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

VARELA (Francisco).-

“L'auto-organisation : de l'apparence au mécanisme”, p.147-164 in : L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy) / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

VARELA (Francisco).-

“Two Principles for Self-Organization”, p. 25-32 in : Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.-Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

VARELA (Francisco).-

Autonomie et connaissance : essai sur le vivant; (titre original : Principles of Biological Autonomy) traduit de l'américain par Paul Bourguin et Paul Dumarchel .- Paris : Seuil, 1989.- p. 247.-(Collection La Couleur des idées).-

WALDO (Dwight).-

“Some thoughts on alternatives, dilemmas, and paradoxes in a time of turbulence”, p. 257-285 in : Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.- 297p.-

WAMPFLER B., 1995.

Crise et perspectives de reconstitution des systèmes productifs agricoles de zones difficiles confrontées aux ajustements et à la réforme de la PAC. Le cas de l'Aveyron. Thèse de Doctorat, Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier, 503 p.-